Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X **(Printed)**
6 (2) 2026, Page: 32196-32199

Efektivitas Implementasi Otonomi Khusus Di Papua:Studi Terhadap Pembangunan Daerah Dan Perkembangan Sosial

Alfarizi Hafizh Ardani[1], Gamma Bintang Anugrah[2], Sandy Darmawan[3], Hikmatyar Ramadhani Mustofa Ilham[4], Muhammad ahsanal amri[5]
Universitas Tidar
hafizh.ardani05@gmail.com, bintangsmartcoll@gmail.com, sandidarmawan.mgl@gmail.com, hikmatyarramadhanimustofailham@gmail.com, ahsan.amri2005@gmail.com

Published: June , 2026

ABSTRAK

Penelitian ini membahas implementasi otonomi khusus di Provinsi Papua sebagai bentuk desentralisasi asimetris yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah dengan karakteristik khusus. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan otonomi khusus serta dampaknya terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Papua. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan otonomi khusus memberikan kewenangan lebih luas kepada pemerintah daerah Papua dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan daerah. Kebijakan ini juga bertujuan meningkatkan pelayanan publik, mempercepat pembangunan, dan memberdayakan masyarakat asli Papua. Namun, implementasi otonomi khusus masih menghadapi berbagai kendala, seperti ketimpangan pembangunan antarwilayah dan belum meratanya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan, evaluasi, dan optimalisasi kebijakan agar tujuan otonomi khusus dapat tercapai secara efektif.

Kata Kunci: Otonomi Khusus, Papua, Desentralisasi Asimetris, Pembangunan Daerah, IPM.

© The Author(s). 2021 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Atibution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Otonomi khusus merupakan bentuk desentralisasi asimetris yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah tertentu yang memiliki karakteristik khusus, baik dari aspek sosial, budaya, politik, maupun ekonomi. Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua didasarkan pada kebutuhan untuk memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dan masyarakat Papua dalam mengatur serta mengurus kepentingannya sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan ini diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Pemberian otonomi khusus di Papua bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik, mempercepat pembangunan daerah, serta memberdayakan masyarakat asli Papua agar mampu berperan aktif sebagai pelaku pembangunan. Selain itu, kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan pembangunan antara Papua dengan daerah lain di Indonesia, khususnya dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi.

Namun, dalam implementasinya, kebijakan otonomi khusus masih menghadapi berbagai tantangan. Ketimpangan pembangunan antarwilayah di Papua masih terlihat jelas, terutama antara Kota Jayapura dengan beberapa kabupaten lain seperti Paniai dan Jayawijaya. Hal tersebut dapat dilihat melalui perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat dan akses terhadap fasilitas pendidikan, kesehatan, transportasi, serta komunikasi.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjadi salah satu indikator penting dalam mengukur keberhasilan kebijakan otonomi khusus di Papua. IPM mencakup tiga indikator utama, yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Oleh karena itu, analisis terhadap implementasi otonomi khusus di Papua penting dilakukan untuk mengetahui sejauh mana kebijakan tersebut mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Papua dan mewujudkan pemerintahan yang baik.

RUMUSAN MASALAH

1.Bagaimana dampak pemberian otonomi khusus (Otsus) terhadap perkembangan daerah di papua ditinjau dari aspek social dalam rangka medorong peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata
2.Apa saja hambatan dalam penerapan otonomi khusus (Otsus) di papua, dan bagaimana kondisi geografis, keterbatasan infrastruktur, serta kualitas sumber daya manusia memengaruhi pelaksanaannya

METODE PENULISAN

Metode penulisan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Penelitian dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengumpulkan data sekunder yang berasal dari peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, buku, serta sumber literatur lain yang berkaitan dengan otonomi khusus Papua.

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara menelaah berbagai bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan topik penelitian. Selanjutnya, data dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk memberikan gambaran mengenai implementasi otonomi khusus di Papua serta dampaknya terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

PEMBAHASAN

Pemberian otonomi khusus di Provinsi Papua sejalan dengan bagaimana Pemerintah Indonesia memberi perlakuan khusus pada Provinsi Yogyakarta yang memasukkan nilai-nilai adat di dalam pemerintahan. Hal ini dapat dilihat dari Gubernur dan wakilnya berasal dari Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pakualaman, sehingga mereka punya peran dan kedudukan resmi dalam pemerintahan. Perbedaan mendasar antara otonomi khusus di Papua dan di Yogyakarta terletak pada posisi adat dalam pemerintahan. Dalam konteks otonomi khusus, status Papua bisa dibandingkan dengan otonomi ekonomi seperti Batam yang diatur lewat Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam. Otoritas Batam punya kewenangan mengatur wilayahnya sebagai kawasan ekonomi, namun tetap berhubungan dengan Pemerintah Kota Batam.

Van Houtten membagi otonomi daerah jadi dua kategori. pertama, otonomi umum yang diterapkan di semua wilayah. Bentuk ini biasa dipakai di negara yang politiknya relatif stabil dan tidak rawan konflik separatis. Kedua, otonomi khusus atau desentralisasi asimetris, yang memberikan perlakuan berbeda supaya masalah-masalah spesifik bisa diselesaikan dengan damai dan memperkuat persatuan nasional. Desentralisasi asimetris biasa dipakai di daerah yang punya potensi perbedaan tinggi atau ketimpangan besar yang bisa memicu kerusuhan. Manfaatnya antara lain bisa menjadi solusi untuk kemungkinan konflik etnis atau konflik sosial lainnya, misalnya otonomi Hong Kong dari China. Yang kedua dapat sebagai respons demokratis dan damai terhadap keluhan atau masalah kelompok minoritas yang selama ini haknya terabaikan.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah kebijakan strategis untuk meningkatkan layanan publik, mempercepat pembangunan, dan memberdayakan seluruh rakyat Papua, terutama masyarakat asli Papua. Diharapkan, kebijakan ini bisa mengurangi kesenjangan antara Papua dan provinsi lain di Indonesia, serta membuka peluang bagi orang asli Papua untuk aktif dalam pembangunan di wilayah mereka. Pada dasarnya otonomi khusus memberi kewenangan lebih luas kepada pemerintah provinsi/kabupaten/kota dan rakyat Papua untuk mengatur urusan mereka sendiri dalam kerangka NKRI. Akibatnya, ada perlakuan berbeda yang diterapkan pemerintah untuk Papua; artinya ada aturan khusus yang hanya berlaku di Papua dan tidak di provinsi lain, dan sebaliknya ada aturan umum yang mungkin tidak diberlakukan di Papua.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjelaskan bagaimana penduduk bisa mengakses hasil pembangunan seperti pendapatan, kesehatan, dan pendidikan. IPM diperkenalkan pertama kali oleh United Nations Development Programme (UNDP) pada 1990 dan dipublikasikan dalam Human Development Report tiap tahun. IPM dibentuk dari tiga dimensi dasar yaitu umur panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup yang layak.

Kebijakan otonomi khusus di Papua akan punya dampak yang kuat, baik positif maupun negatif. Dengan kewenangan yang diberikan pusat, daerah diharapkan makin mandiri, ada pengakuan dan penghormatan

terhadap hak-hak dasar orang asli Papua, pemberdayaan yang lebih nyata, serta partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pemerintahan. Kebijakan juga diharapkan membantu masyarakat mengelola kekayaan lokal untuk memenuhi kebutuhan dasar dan mewujudkan pemerintahan yang lebih baik di Papua. Dampaknya menyentuh keberlangsungan hidup masyarakat, sehingga dibuat keputusan ini yang dianggap bisa memperbaiki kondisi masyarakat asli Papua. Bentuk dampaknya meliputi aspek regulasi, distribusi, dan kelembagaan.

IPM punya tiga indikator utama. Yaitu kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Pengukuran memakai tiga dimensi dasar. Umur yang panjang dan hidup sehat, pengetahuan, dan standar hidup layak. Ketiganya saling terkait dan dipengaruhi faktor lain seperti kesempatan kerja, yang pada gilirannya bergantung pada pertumbuhan ekonomi, infrastruktur, dan kebijakan pemerintah. Ketiga indikator IPM ini dipakai untuk mengukur kesejahteraan di Papua lewat kebijakan otonomi khusus.

Pada masa krisis 1998–2000, Kota Jayapura menunjukkan kesejahteraan yang relatif lebih baik dibanding kabupaten lain. bahkan indeksnya naik dari 0,7238 (1998) ke 0,7519 (2000). Ini menunjukkan bahwa saat krisis ekonomi, kesejahteraan di Jayapura tidak terlalu terganggu. Keterbukaan kota ini membantu peningkatan kesejahteraan warganya. Fasilitas pemerintahan provinsi lebih mudah diakses warga Jayapura. Akses ke layanan kesehatan, pendidikan, transportasi, komunikasi, dan fasilitas ekonomi lebih mudah di sana. Kondisi ini kontras dengan beberapa kabupaten seperti Paniai, Jayawijaya, dan Yapen Warope.

Di sisi lain, pelaksanaan Otonomi Khusus di Papua masih menghadapi berbagai hambatan sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan belum tercapai secara optimal. Salah satu masalah utama adalah tata kelola pemerintahan dan pengawasan penggunaan dana otonomi yang lemah. Besarnya dana dari pusat belum memberi dampak signifikan karena masih ada praktik korupsi dan nepotisme dalam birokrasi daerah. Selain itu, ketimpangan antara wilayah perkotaan dan daerah terpencil masih terjadi, sehingga akses masyarakat terhadap pendidikan, kesehatan, dan fasilitas publik belum merata. Rendahnya partisipasi masyarakat lokal dan kurangnya transparansi pengelolaan dana juga menghambat efektivitas kebijakan. Karena itu perlu penguatan pengawasan, transparansi, dan peningkatan kualitas pemerintahan daerah agar Otonomi Khusus bisa lebih efektif mewujudkan kesejahteraan masyarakat Papua.

Penerapan Otonomi Khusus (Otsus) di Papua pada dasarnya lahir sebagai jalan untuk mengurangi ketimpangan, memperbaiki kesejahteraan masyarakat asli Papua, sekaligus memberi ruang yang lebih besar bagi daerah untuk mengatur dirinya sendiri. Namun dalam praktiknya, pelaksanaan Otsus tidak berjalan semudah yang dibayangkan. Ada banyak hambatan yang saling berkaitan. Bahkan sering kali persoalannya bukan hanya pada isi kebijakannya, tetapi pada bagaimana kebijakan itu dijalankan di lapangan. Dalam salah satu kajian disebutkan bahwa persoalan utama Otsus justru banyak berada pada tingkat implementasi dan tata kelola pemerintahan, bukan semata-mata pada substansi undang-undangnya.

Salah satu hambatan terbesar adalah kondisi geografis Papua yang sangat berat. Wilayah Papua luas, bergunung-gunung, banyak daerah pedalaman yang terpisah oleh hutan, sungai, dan pegunungan. Tidak semua wilayah bisa dijangkau dengan mudah melalui jalur darat. Akibatnya distribusi pembangunan menjadi lambat dan mahal. Dalam buku *Otonomi Khusus Papua* dijelaskan bahwa kondisi alam Papua dan persebaran penduduk yang terpencar di berbagai wilayah telah menyulitkan upaya pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini membuat dana Otsus yang besar sering kali terasa belum cukup ketika harus digunakan untuk membangun daerah-daerah yang aksesnya sulit. Misalnya, membangun satu sekolah atau puskesmas di wilayah pegunungan tentu berbeda biayanya dengan pembangunan di kota besar yang akses jalannya sudah tersedia.

Keterbatasan infrastruktur juga menjadi hambatan serius. Banyak daerah di Papua masih mengalami keterbatasan jalan, jembatan, listrik, air bersih, layanan kesehatan, dan jaringan komunikasi. Padahal infrastruktur adalah dasar dari pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi. Memang ada pembangunan yang terlihat selama Otsus berjalan, seperti pembangunan jalan dan fasilitas umum lainnya. Namun pembangunan itu belum merata. Dalam beberapa wilayah pedalaman, masyarakat masih kesulitan mengakses pendidikan dan layanan kesehatan dengan layak. Akibatnya, tujuan Otsus untuk mempercepat kesejahteraan masyarakat sering tidak terasa secara langsung, terutama bagi masyarakat yang tinggal jauh dari pusat pemerintahan daerah.

Selain itu, kualitas sumber daya manusia juga sangat memengaruhi pelaksanaan Otsus. Rendahnya tingkat pendidikan dan keterampilan di beberapa wilayah menyebabkan pengelolaan pemerintahan dan penggunaan dana Otsus belum optimal. Ini terlihat dari masih tingginya angka kemiskinan dan rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Papua dibanding daerah lain di Indonesia. Kondisi tersebut membuat masyarakat belum sepenuhnya mampu bersaing dan mengambil manfaat dari pembangunan yang berlangsung. Di sisi lain, aparat pelaksana kebijakan juga menghadapi tantangan dalam tata kelola pemerintahan, pengawasan anggaran, hingga persoalan korupsi. Bahkan dalam jurnal mengenai desentralisasi asimetris Papua dijelaskan bahwa diperlukan pengawasan ketat terhadap penggunaan dana Otsus serta perbaikan pengelolaan anggaran agar benar-benar berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Jika dipikir lebih jauh, hambatan-hambatan itu sebenarnya saling berhubungan. Geografi yang sulit membuat infrastruktur lambat berkembang. Infrastruktur yang terbatas akhirnya memengaruhi pendidikan, kesehatan, dan kualitas SDM. Ketika kualitas SDM belum merata, pelaksanaan kebijakan dan pengelolaan pembangunan juga menjadi tidak maksimal. Karena itu, persoalan Otsus Papua tidak bisa dilihat secara sederhana hanya sebagai "berhasil" atau "gagal". Persoalannya jauh lebih kompleks. Ada faktor sosial, budaya, ekonomi, politik, hingga tata kelola pemerintahan yang semuanya ikut menentukan berhasil atau tidaknya Otsus dijalankan di Papua.

DAFTAR PUSTAKA

Achmady, L. (2020). "Kekhususan" otonomi khusus Papua. *Jurnal Dinamis, 17*(1), 81–88.

Ayunda, R. (2021). Dampak rill implementasi status otonomi khusus di Provinsi Papua, Indonesia: Kajian hukum perspektif good governance. *Jurnal Komunikasi Hukum, 7*(1), 387–402.

Lamere, M. (2024). Dampak otonomi khusus pada pembangunan ekonomi di Papua. *Journal of Governance and Local Politics (JGLP), 6*(2), 240–247.

Wibowo, U. T., & Tukiran. (2003). Perkembangan kesejahteraan penduduk di Provinsi Papua. *Populasi, 14*(1), 55–64.

Bao, B., Paramma, P., Nurak, A., & Ayomi, H. V. (2024). Analisis praktek korupsi dalam implementasi otonomi khusus di Papua. *Innovative: Journal of Social Science Research, 4*(1), 6917–6927.

Muddin, A. A., & Azis, Y. Z. (2025). Dampak otonomi khusus terhadap kesejahteraan ekonomi masyarakat adat di Papua Selatan. *Journal of Law, 1*(2), 76–84.

(Khusus, n.d.)Imam, R., Hafis, A., & Riau, U. I. (n.d.). *Jurnal Penelitian Administrasi Publik* | *Vol 5 No. 2 Desentralisasi Asimetris: Kemiskinan Ditengah Kelimpahan Otonomi Khusus Papua*. *5*(2), 1180–1192.

Khusus, O. (n.d.). *Otonomi khusus papua*.